

- 2005, 25(3): 621-626.
- [7] 岳茂兴. 灾害医学的定义及其主要研究方向[J]. 世界急危重病医学杂志, 2006, 3(5): 1476-1479.
- [8] 陈晋, 桂鸿斌, 闫若玉, 等. 基于 Kaiser 模型的医院灾害脆弱性分析[J]. 中国卫生质量管理, 2014, 21(3): 40-43.
- [9] 陶岚. 基于 Kaiser 模型的成都某市级医院灾害脆弱性分析[J]. 四川医学, 2017, 38(7): 840-843.
- [10] 刘思言, 季国忠, 马建新, 等. 基于 Kaiser 模型的江苏省某涉外医院灾害脆弱性分析[J]. 江苏卫生事业管理, 2019, 30(12): 1543-1545.
- [11] 韩丽娜, 王贤伟, 张姣兰, 等. 灾害脆弱性分析在医院应急管理中的实证研究[J]. 现代医院, 2020, 20(6): 883-886.
- [12] 李佳, 韩光曙, 景抗震, 等. 基于 Kaiser 模型的某三甲医院灾害脆弱性分析[J]. 解放军医院管理杂志, 2017, 24(1): 1-4.
- [13] 杨可心, 刘欢欢. 江苏省徐州市某三级甲等医院
- 灾害脆弱性分析——基于改良版 Kaiser 模型[J]. 江苏科技信息, 2022, 39(6): 69-73.
- [14] 姚瑶, 刘瑞林, 李妙, 等. 灾害脆弱性分析在医院应急管理中的应用研究[J]. 中国医院管理, 2013, 33(11): 36-39.
- [15] 多琦, 刘霞, 孙喆, 等. 基于 KAISER 模型的上海市某三甲医院灾害脆弱性分析[J]. 医学与社会, 2018, 31(11): 42-45.
- [16] 魏东晓. 基于 Kaiser 模型的河南省某三甲医院灾害脆弱性分析[J]. 河南医学研究, 2021, 30(22): 4143-4146.
- [17] 徐志伟, 朱振利, 李振香, 等. 基于 KAISER 模型的灾害脆弱性分析在医院应急管理中的实证研究[J]. 中国研究型医院, 2018, 5(5): 1-6.
- [18] 张挥武, 赵大仁, 沈海, 等. 新冠疫情背景下骨科专科医院灾害脆弱性评估研究[J]. 中华灾害救援医学, 2021, 9(6): 1055-1058.

(收稿日期: 2022-11-10 修回日期: 2023-07-13)

• 卫生管理 •

基层卫生监督机构人员岗位分类与能力指标构建*

邹涛, 苗嘉魁, 杨凌, 张超逸, 周春红

(上海市浦东新区卫生健康委员会监督所业务法制办, 上海 200129)

【摘要】 自 2000 年国家对于卫生监督体系启动改革以来, 对于卫生监督机构尤其是基层机构人员的岗位设置和能力评估均未进行系统研究, 目前, 对于岗位分类与能力评估体系的研究主要集中于市场监管、生态环境保护、文化市场、交通运输、农业 5 个综合行政执法改革试点的领域。对于卫生监督机构全体工作人员的岗位分类、岗位能力指标体系之前并未进行系统研究。该研究将卫生监督机构人员岗位划分为 3 大类 10 小类, 细化了卫生监督机构内常见的工作岗位, 根据岗位分类, 分层构建 5 大类岗位能力指标。通过卫生监督机构人员岗位分类与能力指标构建有利于卫生监督机构对人员进行岗位绩效评估、分类培训, 不断优化卫生监督人力资源配置, 在此基础上, 提高工作质量和效率。

【关键词】 卫生监督机构; 能力指标; 人员岗位; 人员分类; 管理

DOI: 10.3969/j.issn.1009-5519.2023.16.034

中图法分类号: R19

文章编号: 1009-5519(2023)16-2863-05

文献标识码: C

改革开放以来, 我国干部人事制度建设取得了显著成绩, 但在人才分类管理、能力评估及激励体系建设上却仍然存在一些问题^[1]。人才缺乏以人为本的针对性评估和激励, 管理矛盾凸出。当下, 公务员“大一统”的职位管理与能力评估模式, 是以全体公务员为评估对象, 或者更准确地说是以综合管理类公务员为评估对象^[2]。这种能力考核和评估模式并没有根

据行政执法类公务员的职业特点在岗位设置、能力评估、激励对策上予以区别对待^[3]。目前, 关于执法类公务员的岗位分类与能力评估体系研究主要集中于市场监管、生态环境保护、文化市场、交通运输、农业 5 个综合行政执法改革试点的领域。

1 卫生监督机构人员岗位现状

研究人员曾尝试运用探索性因子分析法提取以

知识与应用能力、个人特质、现场执法能力、学习创新能力及身体心理素质 5 个公共因子组成的 30 个公共条目构建了一线卫生监督执法人员岗位胜任力模型^[4]。执法类公务员晋升体制改革是公务员分类改革工作中比较重要的环节,深圳、上海也在推进相关的改革措施^[5],通过完善薪酬和晋升体系,提高执法效能^[6]。深圳卫生监督机构 2016 年实施了卫生监督职组的试点工作,在卫生专业执法领域建立了与卫生健康综合执法专业相适应的专业执法晋升体系,做了有益的探索。2021 年,上海也启动了卫生监督执法改革试点工作。但是对于卫生监督机构全体工作人员的岗位分类、岗位能力指标体系之前并未进行系统研究。

2 研究方法

2.1 卫生监督人员岗位分类与设置 焦点小组讨论 通过焦点小组在线邀请卫生监督管理层代表、卫生监督员代表及其他岗位执法保障人员共 20 人参与小组会议讨论,回顾文献^[7]在政策层面对卫生监督机构人员岗位分类与设置进行讨论,结合卫生监督工作实际情况,总结卫生监督机构人员岗位设置的具体分类^[8]。

2.2 卫生监督人员岗位能力指标深度访谈 以 2012—2022 年为检索起止年限,通过检索中国知网、中国生物医学文献数据库、万方、Medline、PubMed 等数据平台中与卫生监督岗位分类、卫生监督人员岗位能力、执法类公务员岗位能力、执法辅助人员岗位能力、执法保障人员岗位能力研究有关的文献,采用关键词组合查询的方式进行检索,英文关键词包括“Classification of health supervision posts”或“Post capacity of law enforcement civil servants”或“Post competence of health supervisors”或“Post capacity of law enforcement auxiliary personnel”或“Post capacity of law enforcement security personnel”进行排列组合,把“卫生监督”“卫监”与“人员岗位职责”“胜任力指标”“综合能力”“执法能力”“执法辅助”“执法

保障”等作为中文检索关键词。通过一定的纳入和排除要求,结合人工判定,对查询到的文献中有关卫生健康综合执法岗位和保障岗位应有的岗位能力、胜任力等进行总结分析^[9]。

2022 年 8 月,在线邀请卫生监督系统、卫生健康行政部门、高校 10 名中高级专家在线参与一对一的深度访谈。基于前期的研究成果制定后续的访谈提纲,访谈内容:做好卫生健康综合执法岗位和卫生健康综合执法保障岗位职责范围内的各项工作,卫生健康综合执法岗位和卫生健康综合执法保障岗位的卫生监督员应具备什么样的品质、能力或素质?访谈采用一对一半结构化方式,由上海市浦东新区卫生健康委员会监督所工作人员担任访谈员,采集各位访谈对象的观点。访谈资料以访谈对象姓名、访谈地点、访谈结果在 Excel 中转录存档;提炼访谈对象所提及的各项能力要求,经归纳分析形成卫生健康综合执法岗位和卫生健康综合执法保障岗位的卫生监督员能力指标。

3 结 论

3.1 卫生监督人员岗位分类与设置 卫生监督机构的人员岗位应分为卫生健康综合执法岗位、卫生健康综合执法保障岗位、非编内的辅助岗位 3 大类 10 小类岗位。卫生健康综合执法岗位是指主要履行公共卫生监督、医疗卫生监督、卫生健康许可、卫生法制稽查等卫生健康综合执法职责的岗位。其亚岗位分类:卫生健康一线综合执法岗位、卫生健康综合执法管理与研究岗位 2 类。卫生健康综合执法保障岗位是指为实施卫生健康综合执法管理提供综合行政(人事、信息化)、财务与后勤保障、宣传(党工妇团)等支持、保障和协同的岗位。其亚岗位分类:卫生健康综合执法行政保障岗位、卫生健康综合执法政治保障岗位 2 类。非编内的辅助岗位是指单位招聘的非编制内,从事综合内勤、驾驶、保洁、安保、卫生监督协管(专职)等辅助工作的相关岗位,委托第三方劳务公司进行管理^[10]。见表 1。

表 1 卫生监督机构的岗位分类

一级岗位分类目录	二级岗位分类目录	三级岗位分类目录
卫生健康综合执法岗位	卫生健康一线综合执法岗位	公共卫生监督岗位(一线)
		医疗卫生监督岗位(一线)
	卫生健康综合执法管理与研究岗位	公共卫生监督岗位(管理与研究)
		医疗卫生监督岗位(管理与研究)
		卫生健康许可岗位
		卫生法制稽查岗位

续表 1 卫生监督机构的岗位分类

一级岗位分类目录	二级岗位分类目录	三级岗位分类目录
卫生健康综合执法保障岗位	卫生健康综合执法行政保障岗位	综合行政保障(人事、信息化)岗位
		财务与后勤保障岗位
非编内的辅助岗位	卫生健康综合执法政治保障岗位	宣传(党工妇团)岗位
	非编内的辅助岗位	非编内的辅助岗位

3.2 卫生监督机构人员岗位能力指标的构建 卫生监督机构人员岗位能力指标的构建主要根据卫生监督机构人员的岗位不同,确定其对应岗位需要的能力。经过研究发现,按照二级岗位或三级岗位分类确定的能力指标与根据一级岗位分类确定的能力指标基本一致,只是不同能力指标在这一类岗位的重要程度上存在差异,这种差异只影响能力评估时各个指标所占的权重,对于能力指标的构建影响比较小,所以最终确定按照一级岗位分类选择卫生健康综合执法岗位和卫生健康综合执法保障岗位 2 类,确定岗位能力指标的构建。

卫生健康综合执法岗位能力主要包括:公职人员通用能力、法律与一线执法能力、卫生健康专业知识与实践能力和应对突发事件能力^[11]、调研与科研创新能力 5 个一级能力指标,内含 17 个二级能力指标。卫生健康综合执法保障岗位能力主要包括:公职人员通用能力、卫生健康综合执法保障知识与能力、卫生健康与法律基础能力、应对突发事件能力、调研与科研创新能力 5 个一级能力指标,内含 15 个二级能力指标。具体见表 2、3。公职人员通用能力、应对突发事件能力、调研与科研创新能力是所有卫生监督机构人员应当具备的能力,而法律与一线执法能力、卫生健康综合执法保障知识与能力、卫生健康专业知识与实践能力和卫生健康与法律基础能力则是根据岗位的不同,对应不同的人需要具备的能力,这样差异化的设置符合实际情况,显示了不同岗位工作的差异性。对于执法人员更加侧重于一线执法实践能力的培养,而从事执法保障工作的人员则侧重于如何保障执法工作能力的培养。

表 2 卫生健康综合执法岗位能力

一级能力指标	二级能力指标
公职人员通用能力	政治鉴别能力
	公共服务能力
	沟通协调能力
	公文处理基础能力
	心理调适能力
	廉政防腐能力
	依法行政能力
法律与一线执法能力	

续表 2 卫生健康综合执法岗位能力

一级能力指标	二级能力指标
卫生健康专业知识与实践能力和应对突发事件能力	现场控制能力
	执法风险防控能力
	专业条线业务学习能力
调研与科研创新能力	专业检测设备操作能力
	专业条线管理能力
应对突发事件能力	应对突发事件能力
	信访、投诉处置能力
调研与科研创新能力	调查研究能力
	创新能力
	科研能力

表 3 卫生健康综合执法保障岗位能力

一级能力指标	二级能力指标
公职人员通用能力	政治鉴别能力
	公共服务能力
	沟通协调能力
	公文处理基础能力
卫生健康综合执法保障知识与能力	心理调适能力
	廉政防腐能力
	办文办会综合能力
卫生健康与法律基础能力	条线综合保障能力
	基础法律学习能力
应对突发事件能力	卫生健康基础知识学习能力
	应对突发事件能力
调研与科研创新能力	信访、投诉处置能力
	调查研究能力
	创新能力
	科研能力

4 基层卫生监督机构人员岗位分类与能力指标构建的讨论与思考

4.1 不同单位性质对于岗位分类、岗位能力不尽相同 自 2000 年国家对于卫生监督体系启动改革以来,对于卫生监督机构,尤其是基层机构人员的岗位设置和能力评估均未进行系统研究,以往对于执法人员能力考核均参考 2003 年原国家人事部制定的《国

家公务员能力标准框架(试行)》(以下简称《框架》)。该《框架》是为贯彻落实党的十六大所提出的“加强党的执政能力建设,提高党的领导水平”要求,以促进公务员的能力建设^[12]。该《框架》规定了公务员必须具备的九大类通用能力^[13],包含 39 项细化具体能力,其中九大类通用能力具体为政治鉴别能力、依法行政能力、调查研究能力、公共服务能力、学习能力、沟通协调能力、创新能力、应对突发事件能力和心理调适能力。而对于卫生监督等专业执法类机构人员并无统一、权威的能力素质要求或考核标准^[14]。目前,关于执法类公务员的岗位分类与能力评估体系研究主要集中于市场监管、生态环境保护、文化市场、交通运输、农业 5 个综合行政执法改革试点的领域。黄仕红等^[15]认为执法能力主要是指行政执法部门及其执法人员依法行使职权、履行职责过程中所拥有的本领,对于执法能力高低可依据法定性、公正性、规范性及公信力 4 个方面考虑。两位学者还将执法能力视为一种“合力”,可分解为法律法规理解力、法律信息传播力、执法方案抉择力、执法资源调配力、执法行动协调力 5 种“分力”。赵子建等^[16]明确了税务系统行政执法类公务员的通用素质要项,构建了税务系统执法人员的通用素质标准,即基本素养与基本技能、态度与动机、工作能力、人际理解与人际关系处理能力、自我认知能力 5 大模块,共计 28 个详细素质要项组成。梁大伟^[17]根据安徽省具体情况,通过问卷调查等研究构建了行政执法类人员能力素质模型,该模型则是以品德素质、执法能力、知识、身心素质、通用能力 5 个占有不同权重的一级因子构成,具体拓展为 49 个二

级因子,具体考量执法人员的能力素质。

但是对于卫生监督机构全体工作人员的岗位分类、岗位能力指标体系之前并未进行系统研究。卫生监督等专业执法类机构人员应该按照业务和管理辅助等分为 2 大类进行分类管理,相关的人员能力指标首先要按照业务和管理辅助等分为 2 大类,在符合“1+X+Y”的原则下,综合考察公职人员通用能力、行政执法基础能力、应对突发事件能力、调研与科研创新能力、专业能力及辅助保障能力等,以满足专业执法和执法保障工作的实际需要。

4.2 卫生监督等专业执法类机构人员管理应当建立相对统一的管理制度 目前,公务员统一的职位管理与能力评估模式,是以综合管理类公务员为主要评估对象的管理。对于卫生监督等专业执法类机构内的工作人员岗位设置、能力考核和评估,没有根据卫生监督等专业执法类公职人员的职业特点在岗位设置、能力评估、激励对策上予以区别对待^[18]。虽然各地卫生监督机构的工作内容基本一致,但是各地的卫生监督机构因为机构性质、人员身份的不同,采取的管理模式也不相同。建议卫生监督等专业执法类机构按照执法岗位和执法保障岗位分类,独立设置统一的人员岗位职级与等级,建立卫生监督机构人员职位分级制度,这样有利于在全国范围内对人员进行统一管理,见表 4。卫生监督机构的人员职级、等级与公务员的职级、事业单位专业技术职称等级、事业单位管理职级等也应当设置一定的对照关系,方便不同类型单位、人员使用,同时也能够套转使用。

表 4 卫生监督机构岗位职级、等级

卫生健康综合执法岗位职级、等级	卫生健康综合执法保障岗位职级、等级
卫生健康执法督办(专家级)	—
卫生健康执法一级高级主办(专家级)	卫生健康执法保障一级高级主管(专家级)
卫生健康执法二级高级主办(高级)	卫生健康执法保障二级高级主管(高级)
卫生健康执法三级高级主办(高级)	卫生健康执法保障三级高级主管(高级)
卫生健康执法四级高级主办(高级)	卫生健康执法保障四级高级主管(高级)
卫生健康执法一级主办(中级)	卫生健康执法保障一级主管(中级)
卫生健康执法二级主办(中级)	卫生健康执法保障二级主管(中级)
卫生健康执法三级主办(中级)	卫生健康执法保障三级主管(中级)
卫生健康执法四级主办(中级)	卫生健康执法保障四级主管(中级)
卫生健康执一级执法员(初级)	卫生健康执法保障初级主管(初级)
卫生健康执二级执法员(初级)	卫生健康执法保障助理主管(初级)

注:—表示无此项。

4.3 卫生监督机构人员岗位分类与能力指标构建有

利于分类评估、培训以及绩效的开展和优化卫生监督

人力资源配置 全方位明晰卫生监督机构人员岗位分类有利于进行岗位绩效评估,提高工作质量和效率。岗位分类在人力资源管理过程中是一项基础性工作,作用十分重要。卫生监督机构 3 大类 10 小类人员岗位的明确,细分了卫生监督机构内常见的工作岗位,基本能覆盖目前卫生监督机构内的全部工作,通过全方位明晰卫生监督机构岗位分类可以明确各类型工作岗位的工作标准、要求,根据实际情况编制对应的岗位说明书,依照岗位说明书内容对卫生监督机构不同类的卫生监督工作人员从事的工作及任务完成情况进行测量和评估,并激励卫生监督机构各类工作人员不断提高工作质量和工作效率^[19]。

以前,因为卫生监督机构内部没有全方位明晰卫生监督机构人员岗位分类,导致卫生监督机构内的教育培训、评估等没有进行分类。明确卫生监督岗位分类和能力指标后,对不同职位的不同业务要求有了明确的界定。岗位分类使卫生监督机构人员的任职资格、岗位能力和对工作任务的要求具体化,据此进行有针对性的评估和培训,能够切合卫生监督实际需要,可收到良好效果。换言之,卫生监督机构人员岗位分类和能力指标构建使卫生监督机构内部培训和评估目标、内容与方法明确化。

卫生监督机构人力资源的优化配置,可以依据不同的岗位类型,结合之前制定的岗位职位说明进行调整,对于不同岗位之间需要哪些共通的能力和特殊的能力,人员的专业能力和特长是否能够匹配要调整的岗位也会一目了然。这样可以根据单位现有人力资源的情况实现动态精准调整人员,使得人员配置扬长补短,可以最大限度地提升基层卫生监督机构人力的使用价值,提升综合卫生监督的效能。

参考文献

[1] 许阳,丁珂,卞冉,等. 行政执法类公务员招录测评要素及测评方法研究[J]. 中国人事科学, 2020,3(3):4-12.

[2] 孙磊. 浅析行政执法类公务员绩效考核中的问题及对策[J]. 大众投资指南, 2019,26(18):273.

[3] 刘玉华. 二连浩特市税务系统公务员激励机制问题研究[D]. 呼和浩特:内蒙古大学, 2020.

[4] 周春红,陈晓玲,刘艳. 上海市浦东新区一线卫生监督执法人员岗位胜任力研究[J]. 职业与健康, 2020,36(12):1712-1715.

[5] 邓金霞. 城管执法人员素质能力框架研究:基于

上海市的调研[J]. 中国人事科学, 2019,2(6):4-12.

- [6] 郝玉明. 我国公务员分类管理改革的进展与对策建议[J]. 中国人事科学, 2018,1(10):4-9.
- [7] 王晨昭,贺鹭. 基于德尔菲法的卫生监督绩效考核指标体系建设[J]. 中国卫生标准管理, 2018,9(10):11-14.
- [8] 陈文阳,董小红,周华容. 重庆市垫江县卫生计生监督机构改革的实践与思考[J]. 中国卫生法制, 2017,25(2):48-51.
- [9] 周春红,刘艳. 胜任力模型在上海市浦东新区卫生监督执法人员绩效管理中的应用[J]. 上海预防医学, 2022,34(8):812-819.
- [10] 邹涛,刘艳,苗嘉魁,等. 执法类公务员改革背景下基层卫生监督机构人员岗位分类与管理体制改革研究[J]. 中国初级卫生保健, 2023,37(6):85-89.
- [11] 文敏,李磊,梁丽芝. 基层公务员能力素质测评模型的构建与实证分析[J]. 行政与法, 2019,36(5):17-33.
- [12] 林夏. 综合行政执法改革背景下行政执法人员能力建设研究[D]. 杭州:浙江理工大学, 2020.
- [13] 严俊. Y 市综合行政执法局公务员绩效考核方案优化研究[D]. 西安:西安电子科技大学, 2019.
- [14] 李学明,苗月霞. 行政执法类公务员职位设置范围研究[J]. 中国人事科学, 2018,1(9):21-28.
- [15] 黄仕红,宋小娥. 关于提升行政执法能力的思考——以成都市城市管理为视角[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2016,37(增 2):67-73.
- [16] 赵子建,周敏. 论以能力管理为基础的行政执法类公务员管理平台的构建——以税务系统为例[J]. 中国行政管理, 2012,28(2):74-77.
- [17] 梁大伟. 行政执法类公务员能力素质模型建设研究[D]. 合肥:安徽大学, 2014.
- [18] 柴茂昌,童诗铭,刘卓珺. 美国联邦行政执法公务员薪酬体系及启示[J]. 中国人事科学, 2020,3(11):20-29.
- [19] 徐娜. 镇江市垂直管理行政执法机关公务员激励机制研究[D]. 镇江:江苏科技大学, 2019.

(收稿日期:2022-11-25 修回日期:2023-07-13)